

POLITIČKI PROCESI: KRIZA PARLAMENTARIZMA U MAKEDONIJI

Izazovi parlamentarne demokracije u Makedoniji

Nenad Marković i Denis Prešova

Sukob vlasti i opozicije u procesu donošenja proračuna za 2013. najveći je izazov parlamentarnoj demokraciji u dva desetljeća neovisne makedonske države. Nedostaci proceduralnih normi i njihovo izravno kršenje doveli su do nezapamćena incidenta u kojemu su opozicijski zastupnici iz makedonskoga etničkog bloka bili izbačeni iz Sobraja primjenom fizičke sile

Uvod

Politički zrela parlamentarna demokracija podrazumijeva stabilne političke institucije i poštovanje postupaka u njima. Istodobno, stabilna demokratska zajednica znači da se politički sukobi zbivaju u institucijama, a ne izvan njih. Upravo su te dvije dimenzije dovedene u pitanje u aktualnoj političkoj krizi parlamentarizma u Makedoniji. Ona je počela 24. prosinca 2012. kada se usvajanje proračuna za 2013. u Sobraju pretvorilo u oštar stranački sukob, koji je ubrzo otvorio i neka konstitucionalna pitanja. Da bi se razumjeli geneza i posljedice krize, treba dobro poznavati proces donošenja proračuna u Makedoniji. Tek se na toj osnovi može informirano raspravljati o biti povrede proceduralnih pravila u tom procesu, kao i o najvećem incidentu u zakonodavnom tijelu koji je uvelike posljedica kršenja parlamentarne procedure. Važno je ukazati i na nedostatke Poslovnika (*Delovnika*) Sobraja koji omogućuju da se zakonodavni proces blokira i u tako važnim pitanjima kao što je donošenje proračuna. Upravo su nedostaci Poslovnika i nepoštovanje procedura u Sobraju uzrokovali najveću političku krizu u zemlji od makedonsko-albanskih sukoba 2001. Analizom pravnog okvira i stvarnih događaja pokušat ćemo otkriti jezgru političke krize, njezine posljedice za politički sustav i stabilnost demokracije te izraziti neke teorijske dvojbe što ih je izazvao cijeli slučaj.

Nenad Marković, docent na studiju politike na Pravnom fakultetu Sveučilišta Sv. Kiril i Metodij u Skoplju. E-pošta: nenad.markovic@gmail.com
 Denis Prešova, asistent na katedri za ustavno pravo i politički sustav Pravnog fakulteta Sveučilišta Sv. Kiril i Metodij u Skoplju i polaznik doktorskog studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Kölnu. E-pošta: dpresova@yahoo.com

Postupak usvajanja proračuna

Postupak usvajanja proračuna vrlo je složen proces u kojemu glavnu riječ imaju Ministarstvo financija, Vlada i Sobranje. Što se tiče tehničke pripreme proračuna i predparlamentarne procedure, Zakon o proračunu propisuje da su "osnova za pripremu proračuna strateški prioriteti Vlade Republike Makedonije, fiskalna strategija, prijedlozi strateških planova proračunskih korisnika te proračunska politika i prioriteti općina" (čl. 14. st. 1).¹ Zakon jasno određuje da je "ministar financija odgovoran za izradu proračuna Republike Makedonije kao i za negovo dostavljanje Vladi Republike Makedonije" (čl. 14. st. 2). U drugom

Upravo su nedostaci Poslovnika i nepoštovanje procedura u Sobranju uzrokovali najveću političku krizu u zemlji od makedonsko-albanskih sukoba 2001.

člancima koji uređuju postupak donošenja proračuna stipulirani su i sljedeći važni elementi: (a) Vlada prijedlog proračuna dostavlja Sobranju najkasnije do 15. studenog tekuće godine; (b) Sobranje ne može raspravljati o prijedlogu proračuna prije no što istekne dvadeset dana od dana kada mu je prijedlog dostavljen; (c) Sobranje je obvezno donijeti proračun do 31. prosinca, a ako to ne učini, Ministarstvo financija može odobriti korištenje sredstava koja mjesečno ne smiju biti veća od trećine ukupnih rashoda u prvom tromjesečju prethodne fiskalne godine. Zakon propisuje i da ministar financija izloži prijedlog proračuna u Sobranju Republike Makedonije" (čl. 30. st. 4).

Parlamentarna procedura kojom se usvaja proračun u Sobranju² ne razlikuje se previše od postupaka kojima se usvajaju drugi zakonodavni akti. No važna su tri odstupanja od redovne zakonodavne procedure. Prvo, Poslovnik Sobranja propisuje da zakonodavni postupak kojim se usvaja proračun počinje od drugog čitanja jer se podrazumijeva da je taj dokument nužno donijeti.³ U sklopu drugog čitanja obvezna je opća rasprava o prijedlogu proračuna. Drugo, za svaku izmjenu ili dopunu prijedloga proračuna koju predlože parlamentarni odbori odgovorna je Vlada, a ne odbori, kao u redovnome zakonodavnom postupku. Treće, ne vrijede opća vremenska ograničenja rasprave na plenarnoj sjednici u drugom čitanju jer je predviđeno dulje vrijeme za raspravu nego u redovnome zakonodavnom postupku, ali rasprava u Sobranju ne može biti dulja od pet dana.

Postupak, dakle, ima dvije faze. Prvu fazu čini drugo čitanje u Odboru za financije i proračun i Zakonodavno-pravnom odboru, a odnosi se, osim opće rasprave o prijedlogu proračuna, na amandmane koji se podnose u tom dijelu postupka. U drugom čitanju amandmane u sklopu odborskih rasprava mogu dati zastupničke skupine, pojedini zastupnici i samo radno tijelo. O svakom se amandmanu raspravlja i glasuje posebno. Kad je riječ o proračunu, Vlada mora pripremiti dopunjeni prijedlog broj 14 - lipanj 2013.

proračuna koji će obuhvatiti sve amandmane koji su prihvaćeni u odborima. U Sobranju se najprije održava opća rasprava o proračunu, a potom se raspravlja samo o onim dijelovima koji su izmijenjeni amandmanima i samo su ti dijelovi podložni novim amandmanima zakonskih predlagača. Amandmani na te dijelove proračuna mogu se podnijeti najkasnije tri dana prije sjednice Sobranja, a usvajaju se većinom glasova nazočnih zastupnika, odnosno najmanje trećinom glasova svih zastupnika. Ako na sjednici Sobranja nije usvojen nijedan amandman, odmah se glasuje o proračunu. Ako su u drugom čitanju na sjednici Sobranja usvojeni amandmani na manje od trećine članaka zakona odnosno dijelova proračuna, Sobranje može odlučiti da se treće čitanje održi na istoj sednici. Drugu fazu čini treće čitanje u kojemu središnju ulogu ima Sobranje koje raspravlja i odlučuje samo o onima člancima dopunjenog prijedloga zakona na koje su podneseni amandmani i odlučuje o prijedlogu cijelog zakona. U toj se fazi amandmani mogu dati samo na članke na koje su bili usvojeni amandmani u drugom čitanju u Sobranju. Važno je naglasiti da se proračun ne može usvojiti u skraćenom postupku.

Geneza političke krize

Neposredan povod izbijanja političkoj nasilja u Sobranju bila je rasprava o proračunu za 2013. Premda je ta rasprava bila samo vrhunac adversijalnoga političkog procesa u državi u posljednjih nekoliko godina (Marković, 2012), sukob koji je eskalirao u fizički obračun pripadnika osiguranja Sobranja i opozicijskih zastupnika potaknuo je broje političke i teorijske rasprave.

Početak rasprave o proračunu otvorio je dvojbu o tome kako je on strukturiran i što mu je svrha. Opozicijski zastupnici oko Socijaldemokratskog saveza (SDSM) kao stožerne stranke opozicijskog bloka Savez za budućnost, u kojemu sudjeluju i izvanparlamentarne stranke, ustvrdili su da je proračun previše ekstenzivan i da su rashodi preveliki, posebice rashodi za neproduktivne troškove koji ne potiču razvoj privrede.⁴ Vrhunac sukoba o strukturi proračuna dogodio se u Odboru za financi-

Vrhunac sukoba o strukturi proračuna dogodio se u Odboru za financije i proračun u kojemu su zastupnici oporbe dali više od 1.200 amandmana

je i proračun u kojemu su zastupnici oporbe dali više od 1.200 amandmana, tvrdeći da će amandmani pomoći da se proračun smanji i država uštedi više od 200 milijuna eura. Najviše se amandmana odnosilo na neproduktivne troškove kao što su dnevnice i putni troškovi, dogovorne usluge, posebno troškovi reklamiranja vlade, namještaj, vozila, građevinski i rekonsruktivni radovi itd.

Braneći strukturu proračuna, vladajuća većina ocijenila je da je davanje 1.200 amandmana "najizravnija opstrukcija donoše-

nja jednog zakona u Sobraanju, izigravanje volje građana i derogiranje institucija sustava".⁵ Ako se zna da Poslovnik Sobraanja predviđa da se o svakom amandmanu mora raspravljati posebno, jasno je da je opozicija htjela stvoriti stanje u kojemu "postoji rizik... da se proračun ne donese do kraja godine". Ako se, uz to, zna da Poslovnik ne ograničuje ni vrijeme govora zastupnika u raspravi o amandmanima u odborima ni rad odbora na jednom pitanju, jasno je da se donošenje svakog zakona može odugovlačiti, pa i blokirati. To je vrlo slično vestminsterskome parlamentarnom institutu *filibustering*.⁶ Riječ je o modificiranom *filibusteringu* koji praktično onemogućuje zakonodavcu da donese neki zakon odugovlačenjem amandmanske rasprave.⁷ To je legitiman demokratski institut, ali su upitne bile nakane opozicije: je li ona htjela da se prihvate amandmani i znatno smanji proračun ili je željela blokirati donošenje proračuna? Važno je znati da je ministar financija prihvatio 44 amandmana opozicije kojima bi se uštedjela tri milijuna eura, što je opozicija nazvala simboličnom i nedostatnom mjerom.⁸

Rizici neusvajanja proračuna

Zakon o proračunu (čl. 32. st. 1) uređuje postupak koji se primjenjuje ako se proračun ne usvoji do propisanog roka: "Ako se proračun Republike Makedonije za sljedeću godinu ne usvoji do 31. prosinca tekuće godine, Ministarstvo financija odobrava korištenje mjesečnih sredstava u iznosu koji ne smije biti veći od trećine ukupnih rashoda u prvom tromjesečju prethodne fiskalne godine, najkasnije do 31. ožujka..." Vladajuću većinu posebno su zabrinjavale financijske posljedice neusvajanja proračuna. Naime, da se proračun nije usvojio, Makedonija ne bi mogla isplatiti euroobveznicu od 183 milijuna eura, što je država učinila 8. siječnja 2013. i tako smanjila državni dug na 28,5 posto BDP-a.⁹ Drugi problem ticao se proračuna za lokalne izbore u ožujku 2013.¹⁰ Napokon, stručnjaci su ukazivali i na obveze države prema stranim ulagačima čije bi neispunjavanje pogoršalo vjerodostojnost države i ugrozilo njezin kreditni rejting. Rizici su, dakle, bili veliki, ali oni ne opravdavaju način na koji je proračun donesen, a još manje incident koji je pratio njegovo donošenje.

Povreda procedure i incident u Sobraanju

Da bi se stekla puna slika o incidentu koji se dogodio 24. prosinca 2012. u Sobraanju kao izvorištu političke krize u državi, treba imati na umu povredu procedure kojom je donesen proračun.¹¹ Nakon opsežnih rasprava u mjerodavnim odborima postalo je jasno da tempo rasprave ne omogućuje da se proračun donese u predviđenom roku. Opozicija je vrlo spretно iskoristila nedostatke procedure propisane Poslovnikom te blokirala donošenje proračuna zahtijevajući da se on radikalno smanji. Stoga je predsjednik Sobraanja Trajko Veljanovski odlučio sazvati plenarnu sjednicu u fazi drugog čitanja, premda dva odbora koja moraju podnijeti izvješća Sobraanju nisu bila završila svoj posao, što je u osnovi suprotno Poslovniku.¹² Predsjednik Odbora za financije i proračun po pravilu je iz redova opozicije, pa on nije završio amandmansku raspravu što bi omogućilo sazivanje plenarne sjednice Sobraanja.¹³ Izvješće

Odbora za financije i proračun potpisali su samo članovi iz vladajuće koalicije, ali ne i predsjednik tog tijela kojemu Poslovnik daje jedinstvenu ovlast da to učini. Tim je postupkom izravno prekršen čl. 128. st. 6. Poslovnika. Odredbe Poslovnika prekršio je i Zakonodavno-pravni odbor koji, također, nije završio raspravu o amandmanima. Na temelju takvih "izvješća" odbora Vlada je 23. prosinca izradila dopunjeni prijedlog proračuna i dostavila ga Sobraanju 24. prosinca.¹⁴ Unatoč svemu, predsjed-

Riječ je o modificiranom *filibusteringu* koji praktično onemogućuje zakonodavcu da donese neki zakon odugovlačenjem amandmanske rasprave. To je legitiman demokratski institut, ali su upitne bile nakane opozicije: je li ona htjela da se prihvate amandmani i znatno smanji proračun ili je željela blokirati donošenje proračuna?

nik je sazvao plenarnu sjednicu 24. prosinca i tako "bajpasirao" rad odborâ te onemogućio zastupnicima uvid u dopunjeni prijedlog proračuna. Prema iskazima zastupnika oporbe, nisu im bile dostavljene ni elektronske kartice za glasovanje na plenarnoj sjednici. To je izazvalo pobunu opozicijskih zastupnika iz "makedonskog" bloka koji su blokirali govornicu i upustili se u verbalnu raspravu s predsjednikom Sobraanja te tako onemogućili početak sjednice.

Uslijedio je jedan od najgorih incidenata u makedonskoj parlamentarnoj demokraciji. Predsjednik Sobraanja pozvao je osiguranje da odstrani opozicijske zastupnike s govornice, ali i one koji su bili na drugom kraju dvorane. U općem neredu što je nastao opozicijski zastupnici nasilno su odstranjeni iz dvorane Sobraanja, pri čemu je nekoliko zastupnika povrijeđeno i nanesena je velika materijalna šteta inventaru Sobraanja.¹⁵ Neposredno prije intervencije predsjednik Sobraanja je, suprotno Ustavu (čl. 70), naredio osiguranju da iz dvorane izbaci i medije kako ne bi mogli informirati javnost o događajima, što je ocijenjeno kao cenzura medija i napad na ustavni poredak.¹⁶ Nakon svih tih događaja zastupnici vladajuće većine nastavili su proces donošenja proračuna kao da se ništa nije dogodilo, a na istoj je sjednici (re)izabran i pučki pravobranitelj. Četiri dana kasnije donesen je i Zakon o izvršenju proračuna.¹⁷

Nemili prizori u Sobraanju otvorili su brojne dvojbe. U žestokoj javnoj raspravi što je uslijedila istaknuta su pitanja povrede procedure, statusa službenih osoba koje su sudjelovale u izbacivanju zastupnika iz Sobraanja, normativnog okvira odluke predsjednika Sobraanja te općeg odnosa zakonodavne i izvršne vlasti. Što se tiče procedure, nije sporno da je ona prekršena. Opozicija je prevelikim brojem amandmana spretно satjerala

vladajuću većinu u "lose-lose" situaciju u kojoj je trebalo birati između toga se proračun donese povredom procedure¹⁸ ili da se ne donese do 31. prosinca 2012, što bi imalo značajne financijske implikacije za državu. Nije stoga bila vjerojatna opcija da se poštuje procedura i da se proračun donese pravodobno. Drugo pitanje tiče se normativne pozadine na koju se predsjednik Saboranja pozvao kako bi zastupnike opozicije izbacio iz parlamenta. Veljanovski se kasnije pozivao na članke 91-94. Poslovnika i čl. 43. Zakona o Saboranju koji utvrđuju: (a) da je predsjednik Saboranja odgovoran za normalan tijek sjednice te da ima pravo opomenuti i oduzeti riječ zastupniku ako narušava rad na sjednici; (b) da predsjednik ima pravo oduzeti riječ zastupniku kada upada u riječ drugom zastupniku ili narušava red sjednice; (c) da predsjednik ima pravo odstraniti zastupnika koji, premda je opomenut ili mu je oduzeta riječ, nastavlja remetiti sjednicu ili koristi izraze koji narušavaju dostojanstvo Saboranja; (d) odstranjeni zastupnik dužan je odmah napustiti dvoranu, a ako predsjednik ne može održavati red na sjednici, odredit će kratak prekid; (e) odredbe o održavanju reda na sjednici odnose se na sve njezine sudionike. No nejasne su neke dimenzije postupka predsjednika Saboranja. Ponajprije, je li izbacivanje zastupnika pojedinačan ili kolektivan čin? Može li se zastupnik izbaciti samo zato što pripada opoziciji i ne sprečava rad Saboranja? Mogu li se izbaciti zastupnici sa sjednice na kojoj nitko nije uzeo riječ i koja nije imala normalan početak i tijek? Napokon, predviđaju li pravila prekid sjednice, a ne izbacivanje zastupnika iz dvorane Saboranja? Opozicija je otvorila i pitanje statusa osoba koje su nasilno izbacivale zastupnike. Neki mediji tvrde da dio redarskih službi nije bio iz sastava osiguranja Saboranja nego iz Ministarstva unutarnjih poslova.¹⁹ Ako je to točno, onda se 24. prosinca 2012. dogodio grubi napad izvršne na zakonodavnu vlast, kao što neki stručnjaci tvrde,²⁰ a što je u suvremenim parlamentarnim demokracijama nedopustivo. Prilično je lako utvrditi primarnu političku odgovornost za taj napad iz pozorna čitanja Zakona o Saboranju (čl. 43. st. 2): "Ovlaštene službene osobe iz tijela državne uprave ne mogu bez odobrenja predsjednika Saboranja imati pristup u prostore označene stavkom 1. ovog članka (zgrada Saboranja i prostorije u kojima radi Saboranje) niti poduzimati mjere prema zastupnicima, radnicima službe i drugim građanima". Epilog događaja: opozijski zastupnici napustili su Saboranje i počeli ga bojkotirati, ali su zaprijetili i da neće sudjelovati na lokalnim izborima ako se istodobno ne održe i prijevremeni parlamentarni izbori.²¹

S krizom u zgradi Saboranja usporedno se razvijala i kriza ispred nje gdje se okupio veći broj pristaša opozicije kako bi izrazili potporu opozicijskim zastupnicima u Saboranju. Istodobno se nedaleko od njih okupila povećana skupina pristaša vladajuće stranke pod okriljem neformalne organizacije "Fronta naroda: fronta za Makedoniju".²² Skupine su razdvajali jaki policijski kordoni, a napetosti su lako mogle eskalirati u nasilje. To se i dogodilo kada je skupina koja je podržavala opoziciju, a koju je predvodio vođa SDSM-a Branko Crvenkovski, nastojala probiti policijski kordon ne bi li se uputila prema Saboranju.²³ Premda je to spriječeno policijskom intervencijom, sve se to stvarno moglo pretvoriti u nasilan ulični obračun. Ipak, kriza je završena s nekoliko ozlijeđenih osoba i narušavanjem ugleda makedonske demokratije.

broj 14 - lipanj 2013.

Upravljanje krizom ili njezino produbljivanje?

Kriza je potaknula stručnu raspravu o mjerama koje su neophodne da bi se njome upravljalo i da bi se smirila. Međunarodna i domaća stručna javnost licitirala je s mogućim rješenjima koja su se kretala od preporuke da se opozicija vrati u Saboranje i nastavi političku borbu institucionalnim putem²⁴ do zahtjeva da vladajući VMRO-DPMNE mora snositi odgovornost za incident u Saboranju i da se moraju održati prijevremeni parlamentarni izbori.²⁵ Najkonkretniji prijedlog za rješenje krize dao je predsjednik države Gjorgi Ivanov. On je predložio da se osnuje stručno povjerenstvo "koje bi imalo mandat da utvrdi činjenice o spomenutim događajima". Plan je predviđao da predsjednika povjerenstva imenuje on osobno i da se izabere konsenzusom te da se u sastav povjerenstva uključi još pet stručnjaka: po jedno ga bi predložili predsjednik Ivanov i vladajuća većina, dva opozicija, a jedan bi bio strani stručnjak koji ne bi imao pravo glasa.²⁶ Međunarodna zajednica, napose Europska Unija, podržala je takvo povjerenstvo. Unatoč tome, opozicijske stranke, predvođene SDSM-om, odbile su prijedlog smatrajući da je osnutak takva povjerenstva samo "pokušaj aktualne vlasti da se suoči s vlastitom odgovornošću" za događaje, ali i za "suspendiranje makedonske demokratije".²⁷ Premda je vođa SDSM-a i neformalni vođa oporbenog Saveza za budućnost Branko Crvenkovski odbio prijedlog, čini se da nije bilo konsenzusa svih stranaka i njihovih vođa u opozicijskoj koaliciji. Vođe Liberalne stranke (LS) i Nove socijaldemokratske stranke (NSDS) Ivon Veličkovski i Tito Petkovski podržali su osnutak povjerenstva uz određene rezerve,²⁸ dok su Crvenkovski i vođa liberalnih demokrata Andrej ŽerNovski kasnije prihvatili prijedlog, ali samo kao dio paketa koji bi uključivao i prijevremene parlamentarne izbore. Unatoč intenzivnoj raspravi o prijedlogu predsjednika Ivanova, povjerenstvo nije osnovano zbog prebacivanja težišta političke borbe i javne rasprave na prijevremene parlamentarne izbore. S pravnog je aspekta upitno što bi bila normativna osnova za rad toga *ad hoc* tijela i kakav bi bio učinak njegovih odluka.

Razdoblje nakon izbijanja najveće političke krize od albanско-makedonskih sukoba nisu obilježili samo konstruktivni napor da se kriza prevlada. Naprotiv, slijed događaja dodatno je usložnio stanje. Ponajprije, postalo je posve jasno da je način na koji je donesen proračun za 2013. bio, u najmanju ruku, prieporan. To potvrđuju i podaci organizacije koja ocjenjuje proračunsku transparentnost na globalnoj razini, International Budget Partnership (IBP), a koja je u izvješću za 2012. *Open budget survey 2012.* rangirala Makedoniju na 68 mjesto od 100 ispitanih zemalja s indeksom 35.²⁹ U odnosu prema 2008. (indeks 54), Makedonija je pala za 19 mjesta i ubraja se u zemlje s najvećim padom indeksa. Smještena je u pretposljednju četvrtu od pet skupina zemalja u kojoj su još, primjerice, Sijera Leone, Burkina Faso i Timor. U regiji je najslabije rangirana država: Srbija ima indeks 39, Albanija 47, BiH 50, Hrvatska 61, Bugarska 65, Slovenija 74.³⁰ To pokazuje što stručne organizacije misle o proračunskoj transparentnosti u Makedoniji, ali je i izravna posljedica narušene procedure donošenja proračuna za 2013.

Dramatičan pad na listi proračunske transparentnosti nije izolirana pojava u percepcijama organizacija koje se bave izradom globalnih pokazatelja različitih socijalno-političkih proce-

sa. Neposredno nakon događaja 24. prosinca 2012. Makedonija je pala i glede medijskih sloboda na listi Reportera bez granica (World Press Freedom Index 2013), i to na dosad najniže 116 mjesto (indeks 34,27) od 179 rangiranih zemalja, što je pad za čak 22 mjesta u odnosu prema izvješću za 2012.³¹ U tom izvješću Makedonija se spominje u vrlo negativnom kontekstu: zamjera joj se da "arbitrarno oduzima licencije novinarima", da je "ozračje za novinarski rad pogoršano", da postoje "sudsko proganjanje novinara..., fizičko i psihološko nasilje", da se "makedonski parlament priprema legalizirati cenzuru" itd. Na toj je listi u društvu Nigerije, Tadžikistana i Južnog Sudana. Udruženje novinara Makedonije ocijenilo je da izvješće "realno oslikava stanje u makedonskim medijima".³² Premda izbacivanje novinara 24. prosinca 2012. iz Sobraanja nije dio tog izvješća, taj će događaj zacijelo utjecati na vrednovanje medijskih sloboda sljedeće godine. Usput, prije četiri godine Makedonija je bila na 34 mjestu na istoj listi.

Od svih aspekata političke krize, vjerojatno je najviše stradala javna percepcija Sobraanja. Negativna slika nije bila potvrđena u percepcijama javnog mnijenja neposredno nakon incidenta. Sobraanje je mjesec dana nakon incidenta, 25. siječnja 2013, objavilo rezultate ispitivanja javnog mnijenja prema kojima je njegov rad ocijenjen srednjom ocjenom 2,8³³ koja ne odstupa značajno od ocjena iz prošlogodišnjih ispitivanja prema kojima je rejting Sobraanja bio razmjerno stabilan. I dok rejting Sobraanja nije izazvao veće reakcije, pozornost javnosti bila je usmjerena na rezultate ispitivanja stavova građana o tome "treba li poštovati red u Sobraanju i pored zaoštrenih odnosa" i "treba li izbaciti zastupnike ako ne poštuju red".³⁴ Kako je na prvo pitanje pozitivno odgovorilo 94,1 posto, a na drugo 72,3 posto ispitanika, opozicija je žestoko reagirala. Ocijenila je da je objavljivanje rezultata ankete pokušaj "pranja odgovornosti"³⁵ za nasilno izbacivanje zastupnika opozicije i novinara iz Sobraanja. Napeto se stanje još više zaoštrilo kada se oglasila agencija koja je provela ispitivanje javnog mnijenja, Institut za demokraciju "Societas Civilis" – Skoplje (IDSCS), koja je izjavila da je službe Sobraanja upozorila na metodološku nedosljednost ta dva pitanja, kao i na to da njihovo postavljanje značajno odstupa od prakse prijašnjih istraživanja.³⁶ O manipuliranju javnim mnijenjem u tom slučaju Nikola Spasov je rekao: "Najčešći je oblik manipuliranja rezultatima ispitivanja javnog mnijenja poistovjećivanje suglasnosti o određenom načelu sa suglasnošću o konkretnim politikama... Namjerno se postavlja pitanje o podršci općeprihvaćenom stavu (trebaju postojati red i mir), a odgovori se interpretiraju kao podrška konkretnoj politici, a ne kao podrška općem načelu".³⁷

Dvojbe o vraćenom mandatu

S politološkoga i ustavno-pravnog gledišta, važna je bila i rasprava o vraćanju zastupničkih mandata. Naime, u znak prosvjeda protiv nasilnog istjerivanja iz Sobraanja, kao i ukupnog stanja u državi, opozicija je zatražila prijevremene parlamentarne izbore i najavila da će, ako se oni ne održe, vratiti mandate zakonodavnom tijelu.³⁸ Premda je to najavljeno kao krajnji korak u političkoj bici, razvila se živa teorijska rasprava kako bi se utvrdilo kakav je postupak podnošenja ostavke i što se događa s vraćenim mandatima. U Poslovniku (čl. 57, st. 1-3) se ostavke

zastupnika uređuju na sljedeći način: (a) zastupnik može podnijeti ostavku; (b) zastupnik daje ostavku osobno na sjednici Sobraanja i može je obrazložiti; (c) Sobraanje bez rasprave konstatira da je zastupniku prestao mandat na dan održavanja te sjednice. Odatle slijedi da zastupnik koji želi dati ostavku mora osobno biti nazočan na sjednici Sobraanja na kojoj će to učiniti, što je nemoguće ako zastupnik bojkotira rad parlamenta.

Zakon o Sobraanju još općenitije uređuje taj problem: "Zastupniku prestaje mandat prije isteka vremena za koje je izabran ako podnese ostavku..." (čl. 6. st. 1) te "ako zastupnik podnese ostavku, Sobraanje na prvoj sljedećoj sjednici konstatira da je zastupniku prestao mandat od dana održavanja te sjednice" (čl. 6. st. 2). No ni taj dio legislative ne regulira postupak popunjavanja ispraznjenog mjesta u Sobraanju. Samo izborni zakon (čl. 153. st. 1-4) jasno uređuje postupak kojim se vraćeni mandati nadomještaju: (a) ako zastupniku koji je izabran na listi kandidata prestane mandat..., onda u ostatku mandata zastupnik u Sobraanju postaje sljedeći kandidat na listi; (b) Državno izborno povjerenstvo obavještava sljedećeg kandidata na listi u slučaju st. 1. ovog članka u roku od tri dana nakon prestanka mandata zastupnika; (c) ako sljedeći kandidat na listi prema st. 2. ovog

Od svih aspekata političke krize, vjerojatno je najviše stradala javna percepcija Sobraanja

članka ne obavijesti Državno izborno povjerenstvo u roku od osam dana da prihvaća mandat, to se pravo prenosi na sljedećeg kandidata na listi; (d) ako se iscrpi lista kandidata u skladu sa st. 1, 2. i 3. ovog članka, ostvarivanje ovog prava počinje ponovno s početka liste kandidata ako na listi ima kandidata." Čl. 154. izbornog zakona dodaje da "ako na listi nema kandidata i ako su iscrpljene osnove za stjecanje mandata zastupnika koje su utvrđene čl. 153. ovog zakona, raspisuju se dopunski izbori za izbor zastupnika u izbornoj jedinici u kojoj je zastupnik izabran."

Takav pravni okvir stvara dvojbe koje su ponajprije rezultat nedorečenosti zakonskih odredbi. Prva formalno-pravna dvojba sažeta je u stavu koji kaže da je "po čl. 153. sporno to što točno znači početak liste kandidata: znači li to povratak na cijelu listu s koje zastupnici potječu ili početak neke nove liste sukladne izbornim rezultatima stranaka koje slijede."³⁹ S obzirom na D'Hondtovu metodu koja se primjenjuje u šest postojećih izbornih jedinica, dvojba se svodi na pitanje odnosi li se pojam "sljedeći kandidat" na stranačku listu s koje potječe kandidat koji treba dobiti novi mandat ili je riječ o ukupnoj rang-listi koja se utvrđuje D'Hondtovom metodom i odnosi se na ukupan broj glasova što ih je dobila svaka stranka koji se dijeli s brojevima od 1 do 20 – u jednoj izbornoj jedinici ukupno se može dodijeliti 20 mandata – i tako se dobiva izborni zbroj ili indeks. Problem je nerješiv samo naoko. Ako se pažljivo čita cijeli zakon, prilično je jasno da zakonodavac pod "listom kandidata" misli na pojedinu stranačku listu kandidata. D'Hondtova metoda dopušta samo pojedine stranačke liste kandidata, a ne i ukupnu listu ili neku sljedeću listu kojima bi se dodijelili mandati. Prazno zastupničko mjesto može se popuniti samo sa stranačke liste koja je do-

bila mandat i sve do sljedećih izbora samo kandidati s te liste imaju pravo na upražnjeno mjesto. Ako nitko s te liste ne želi ili ne može prihvatiti mandat, slijede dopunski izbori. Upravo je ta točka izazvala najveće polemike.

Tvrđi se, a to čini osobito opozicija, da ostavke 42 zastupnika i nemogućnost da se njihova mjesta popune s lista opozicijskih stranaka ne iziskuju dopunske izbore samo za te vraćene mandate nego zahtijevaju opće prijevremene parlamentarne izbore. Ako ostavke dađu zastupnici koji su izabrani u svih šest izbornih jedinica, onda se na dopunskim izborima imaju pravo natjecati za te mandate sve političke stranke u svih šest izbornih jedinica. To bi značilo da opozicijske stranke mogu izgubiti mandate koje su stekle na općim izborima, a one to smatraju nedopustivim. To tumačenje ima dva bitna nedostatka. Prvo, prihvatanje takve logike znači povredu Ustava koji u čl. 63. st. 6. jasno regulira uvjete u kojima se može raspustiti Sabor te raspisati redovni ili prijevremeni izbori. To je moguće samo onda kada to odluči apsolutna većina svih zastupnika, a to znači 63 glasa. Drugo, raspisivanje dopunskih izbora uopće nije nekompatibilno s razmjernim izbornim sustavima. Postoje politički sustavi s razmjernim izbornim modelima koji predviđaju takvu mogućnost.⁴⁰ Vjerojatno je najbolji regionalni primjer koji omogućuje raspisivanje dopunskih parlamentarnih izbora Zakon za izbor zastupnika u Državni zbor Slovenije.⁴¹ Odredbe makedonskog zakona jesu neprecizne, ali nisu toliko nejasne da bi pravno rješenje bilo nemoguće. Na kraju krajeva, pravna pitanja neće biti presudna u prevladavanju krize; ona samo mogu utjecati na manevarski prostor vlasti i opozicije, pod uvjetom da i jedni i drugi poštuju pravna pravila, što očito ne čine uvijek.

Da bi cijela politička kriza bila još složenija pobrinula se parlamentarna većina. Nepuna dva mjeseca nakon incidenta u Saboru i eskalacije političke krize ona je odlučila, bez sudjelovanja opozicije i bez javne rasprave, da Poslovnik dopuni i izmijeni kako bi rad Sabora bio "efikasniji". Izmjene se ponajprije tiču rasprava u odborima⁴² koje su vremenski ograničene u pet slučajeva: u postupcima kojima se mijenja Ustav, donosi proračun, usvajaju zakoni koji su dio procesa usklađivanja pravnog sustava sa standardima Europske Unije i zakoni o kojima se raspravlja u Odboru za ekonomska pitanja i Odboru za financiranje i proračun. I dok se bit izmjena nekako i može opravdati, vrijeme i način na koji su provedene čine problematičnima te postupke parlamentarne većine.

Zaključak

Sukob vlasti i opozicije u procesu donošenja proračuna za 2013. najveći je izazov parlamentarnoj demokratiji u dva desetljeća neovisne makedonske države. Nedostaci proceduralnih normi i njihovo izravno kršenje doveli su do nezapamćena incidenta u kojemu su opozicijski zastupnici iz makedonskoga etničkog bloka bili izbačeni iz Sabora primjenom fizičke sile. Premda je to samo vrhunac dugogodišnjega konfliktnog odnosa vlasti i opozicije, kriza koja je uslijedila zbog bojkota Sabora od strane opozicijskih zastupnika otvorila je brojne političke i politološke dvojbe o Poslovniku i nedostacima parlamentarne procedure, o odnosu zakonodavne i izvršne vlasti, o pravnim prazninama koje stvara masovno vraćanje mandata. Otvorila su broj 14 - lipanj 2013.

se i pitanja institucionalne ili neinstitucionalne borbe, statusa države na ljestvicama proračunske transparentnosti i medijskih sloboda, kao i obrazaca rješavanja krize. U pitanje je dovedeno i sudjelovanje opozicije na lokalnim izborima u ožujku 2013, ali i eventualno održavanje parlamentarnih izbora istodobno s lokalnima. Tek ćemo vidjeti kakav će biti epilog te duboke parlamentarne i političke krize.

Bilješke

- 1 Zakon za budžet na Republika Makedonija (prečišćen tekst). *Služben vesnik na Republika Makedonija*, br. 64/05, 04/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11 i 171/12).
- 2 Neke su vrlo važne poslovničke odredbe u međuvremenu izmijenjene. No kako su u vrijeme incidenata u Saboru na snazi bile poslovničke odredbe iz 2010, analiza je usredotočena na njih.
- 3 Delovnik na Saboru na Republika Makedonija (prečišćen tekst, čl. 179-181). *Služben vesnik na Republika Makedonija*, br. 91/2008, 119/2010, 14/2010.
- 4 Utrinski vesnik online. *Budžet se zanuva da predizvika duboka politička kriza*. <http://utrinski.com.mk/default.asp?itemID=54E23735FA548741A058682D92D0018A> (pristupljeno 11. veljače 2013).
- 5 Deutsche Welle online. *Budžet za 2013 "stenka" pod amandmansi*. <http://www.dw.de/бюджет-за-2013-стенка-под-амандмански-товар/a-16428939> (pristupljeno 11. veljače 2013).
- 6 O definiciji i zlouporabi *filibusteringa* u američkom političkom sustavu više u: Marziani i Liss (2011).
- 7 Ta metoda nije tada prvi put primijenjena u Saboru. Talat Xhaferi, zastupnik vladajuće albanske Demokratske unije za integraciju (DUI), u Odboru za rad i socijalnu politiku u rujnu 2012. blokirao je donošenje Zakona o braniteljima koji je predviđao socijalne beneficije za pripadnike sigurnosnih snaga Republike Makedonije iz 2001, ali ne i za pripadnike Oslobođilačke narodne armije (ONA), paravojsne organizacije koja je predvodila pobunu Albanaca u Makedoniji 2001. Xhaferi je i sam bio pripadnik ONA-e, a proces je blokirao šutnjom i čitanjem poezije. V. Mkd.mk. *Talat Džaferi deneska bojkotira so poezija: počna so "Tišina" od Aco Šopov*. <http://www.mkd.mk/59102/makedonija/talat-dzaferi-deneska-bojkotira-so-poezija> (pristupljeno 11. veljače 2013). Nakon što je Xhaferi predložen, a potom i izabran, za ministra obrane, u ožujku su izbile demonstracije Makedonaca na koje su Albanci odgovorili protudemonstracijama.
- 8 Dnevnik online. *Vladata prifati 44 amandmani, opozicijata povtorno opstruira*. <http://www.dnevnik.com.mk/default.asp?itemID=599EE4FCB15D1A4B857249A6E17F3573>. (pristupljeno 11. veljače 2013).
- 9 24 vesti online. *Makedonija ja vrati evroobvrznicata*. <http://24vesti.com.mk/makedonija-ja-vrati-evroobvrznicata> (pristupljeno 11. veljače 2013).
- 10 Sitel online. *Bez budžet nema lokalni izbori – koj posakuva vakvo scenario?* <http://www.sitel.com.mk/bez-budzheta-nema-lokalni-izbori-koj-posakuva-vakvo-scenario> (pristupljeno 11. veljače 2013).

- 11 Više o parlamentarnim procedurama u: Škarić i Siljanovska-Davkova (2011) i Klimovski, Deskoska i Karakamiševa (2011).
- 12 Utrinski vesnik online. *Vladata ne otstapuva, SDSM podgovtuva živ štit*. <http://www.utrinski.mk/?ItemID=06F20DF5FF36F24A80ECBD08015B42A6>. (pristupljeno 11. veljače 2013).
- 13 Od predloženih 1.225 amandmana Odbor za financije i proračun završio je raspravu 20. prosinca 2012. o samo 156 amandmana. *Vlasta i opozicijata ne postignaa dogovor za budžetot*. Nova Makedonija online <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=12201290205&id=10&setlzdanie=22760> (pristupljeno 11. veljače 2013).
- 14 Dopunjeni prijedlog – proračun Republike Makedonije za 2013. godinu. <http://www.sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?id=b3fe9d86-6929-477c-86d1-58325470a3fb> (pristupljeno 21. veljače 2013).
- 15 Pod izrazom "opozicijski zastupnici" misli se samo na zastupnike makedonskoga etničkog bloka. To znači da pet zastupnika Demokratske stranke Albanaca (DSA) i dva zastupnika Nacionalne demokratske stranke (NDS) nisu bili uključeni u incident. U događajima nije sudjelovala ni vladajuća albanska DUI. Tako se stekao dojam da je posrijedi isključivo sukob unutar makedonskoga etničkog bloka.
- 16 Slobodna Evropa online. *ZNM: Isfrlanjeto na novinarite od Sobraniето e oficijaliziranje na cenzurata*. <http://www.makdenes.org/archive/news/20121224/428/428.html?id=24807721> (pristupljeno 11. veljače 2013).
- 17 Cjelovita verzija Zakona o izvršenju proračuna Republike Makedonije za 2013. na: http://www.finance.gov.mk/files/u6/ZAKON_za_izvrshuvanje_2013.pdf (pristupljeno 11. veljače 2013).
- 18 "Sobranje ne može raspravljati o pitanjima o kojima matično radno tijelo i Zakonodavno-pravni odbor nisu zauzeli stav, osim ako ovim Poslovnikom nije drukčije uređeno" (čl. 79. st. 1).
- 19 Plus info online. *Skandal: MVR gi nagradi policajcite koi isfrlaa pratenici od Sobraniето*. <http://www.plusinfo.mk/vest/75784/SKANDAL-MVR-gi-nagradi-policajcite-koi-isfrlaa-pratenici-od-Sobraniето> (pristupljeno 13.02.2013).
- 20 Utrinski vesnik online. *Čistenje na parlamentot*. <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=A47CDE85DE9471469516F328CB141942> (pristupljeno 13. veljače 2013).
- 21 Mkd.mk. *Crvenkovski go odbi predlogot na Ivanov, bara predvreteni parlamentarni izbori*. <http://www.mkd.mk/93446/makedonija/crvenkovski-go-odbi-predlogot-na-ivanov-bara-predvreteni-parlamentarni-izbori> (pristupljeno 13. veljače 2013).
- 22 Sitel online. *Dvojni protesti pred Sobraniето*. <http://www.sitel.com.mk/foto-dvojni-protesti-pred-sobraniето> (pristupljeno 13. veljače 2013).
- 23 Telma online. *Situacijata povtorno eskaliraše po 14 časot*. <http://www.telma.com.mk/index.php?task=content&cat=1&rub=6&item=22782> (pristupljeno 13. veljače 2013).
- 24 Press 24 online. *Intervju so Vankovska: Gruevski i Crvenkovski se kako Tom i Džeri*. <http://press24.mk/story/makedonija/intervju/intervju-so-vankovska-gruevski-i-crvenkovski-se-kako-tom-i-džeri> (pristupljeno 13. veljače 2013).
- 25 Libertas.mk. *Škarić za 24 vesti: Vlasta koja gi isfrli pratenicite trebaše da e spremna na predvreteni parlamentarni izbori*. <http://www.libertas.mk/шкарик-за-24-вести-власта-која-ги-исфрли> (pristupljeno 13. veljače 2013).
- 26 NetPress. *Ivanov vo obid da ja reši političkata kriza*. <http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=118878&kategorija=1> (pristupljeno 13. veljače 2013).
- 27 Bez pardon.mk. *Crvenkovski go odbi Ivanov za ekspertската komisija*. <http://www.bezpardon.mk/tsrvenkovski-go-odbi-ivanov-za-ekspertska-komisija> (pristupljeno 13. veljače 2013).
- 28 Dnevnik online. *Iniciranjeto ekspertската komisija ja podeli opozicijata*. <http://www.dnevnik.com.mk/?ItemID=980EB845256338448D485EE99ED2D8CF> (pristupljeno 13. veljače 2013).
- 29 International Budget Partnership. *Open Budget Survey 2012*. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf> (pristupljeno 13. veljače 2013).
- 30 Nova Makedonija online. *Makedonija ima budžetska transparentnost kako Burkina Faso i Siera Leone*. <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=12413843122&id=10&setlzdanie=22787> (pristupljeno 13. veljače 2013).
- 31 Reporters without borders. *2013 Press Freedom Index*. http://fr.rs.org/IMG/pdf/classement_2013_gb-bd.pdf (pristupljeno 13. veljače 2013).
- 32 Vest online. *Dramatičen pad na slobodata na novinarstvoto vo Makedonija*. <http://www.vest.com.mk/default.asp?ItemID=22787139C22BD943ABA4FA00414ADC6D> (pristupljeno 13. veljače 2013).
- 33 Makfaks. *IDSCS: Sobraniето objavi interna anketa*. http://makfax.com.mk/301985/sobraniето_ne_go_ispochituvalo_dogovorot_so_idscs_da_ne_se_objavuvaaat_prashanjata_za_incidentite (pristupljeno 14. veljače 2013).
- 34 24 vesti. *Raste rejtingot na Sobraniето*. <http://24vesti.com.mk/raste-rejtingot-na-sobraniето> (pristupljeno 13. veljače 2013).
- 35 Plus info. *Veljanovski se pere so anketa za crniot ponedelnik*. <http://www.plusinfo.mk/vest/77706/Veljanovski-so-anketa-se-pere-za-crniot-ponedelnik> (pristupljeno 13. veljače 2013).
- 36 Makfaks. (29. siječnja 2013).
- 37 Spasov, N., *Političkite istražuvanja kako alatka za propaganda i manipulacija*. <http://blog.rating.mk> (pristupljeno 14. veljače 2013).
- 38 Nova Makedonija online. *Vrakjanjeto na prateničkite mandati e kraen čekor za opozicijata*. <http://www.novamakedonija.com.mk/DetalNewsInstant.asp?vestInstant=13385>. (pristupljeno 14. veljače 2013).
- 39 Slobodna Evropa online. *Vrakjanjeto na mandatite kje ja prodlaboči krizata*. <http://www.makdenes.org/content/article/24892346.html> (pristupljeno 14. veljače 2013).
- 40 Opširnije o tome u: Gallagher i Mitchell (2005); *Comparative European Party Systems: An Analysis of Parliamentary Elections Since 1945*. (2000); Birch i dr. (2002).
- 41 Zakon o volitvah v Državni izbor, čl. 17-19. (uradno prečišćeno besedilo) (ZVDZ-UPB1), Stran 11223, Uradni list RS, št. 109/2006. <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006109&stevilka=4648> (pristupljeno 14. veljače 2013).
- 42 Delovnik za izmenu i dopunjavanje Delovnika Sobraanja Republike Makedonije, *Služben Vesnik na Republika Makedonija*, br. 23/2013. <http://www.slvesnik.com.mk/> (pristupljeno 14. veljače 2013).

Literatura

Birch, S. i dr. (2002). *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*. New York: Palgrave Macmillan.

Comparative European Party Systems: An Analysis of Parliamentary Elections Since 1945. (2000). New York i London: Garland Publ.

Gallagher, M., Mitchell, P. (ur.) (2005). *The Politics of Electoral Reform*. New York: OUP.

Klimovski, S., Deskoska, R., Karakamiševa, T. (2011). *Ustavno pravo*. Skoplje: Prosvetno delo.

Marković, N. (2012). The ephemeral substance of democracy. U: Jovanović, M. A., Pavičević, Đ. (ur.). *Crisis and Quality of Democracy in Eastern Europe*. Hague: Eleven Publ.

Marziani, M., Liss, S. (2011). *Filibuster Abuse*. New York: Brennan Center for Justice i New York University School of Law.

Škarić, S., Siljanovska-Davkova, G. (2011). *Ustavno pravo*. Skoplje: Kultura. ■